

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第26號

上 訴 人 臺南市政府經濟發展局

代 表 人 林榮川

送達代收人 曾芷蔚

訴訟代理人 潘俞樺 律師

被 上 訴 人 永旺國際物流股份有限公司

代 表 人 黃國書

訴訟代理人 許世烜 律師

楊家明 律師

葉賢賓 律師

上列當事人間工業區土地使用事件，上訴人對於中華民國110年10月27日高雄高等行政法院109年度訴更一字第23號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、原判決主文第2項及該訴訟費用部分均廢棄，發回高雄高等行政法院高等行政訴訟庭。

二、其餘上訴駁回。

三、駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人之代表人由陳凱凌變更為林榮川，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，於法核無不合。

二、緣臺南市○○工業區（下稱○○工業區）係訴外人○○○○股份有限公司（下稱○○公司）依獎勵投資條例規定興辦開發，報奉行政院以民國62年5月22日台62內4405號函核准編定工業用地。被上訴人於100年4月25日取得○○工業區內○○段000地號土地（即重測前○○○段000地號，下稱系爭土地）所有權。系爭土地上原有加強磚造2層樓房（登記原因

發生日期：62年9月，登記日期：64年7月1日，主要用途：辦公廳）。被上訴人取得系爭土地後，以系爭土地及同段000地號土地申請興建地上1層1幢1棟3戶之廠房（倉儲），經臺南市政府工務局於100年11月28日核發（100）南工造字第05263號建造執照，及101年5月16日（101）南工使字第01610號使用執照。嗣上訴人以○○工業區設立當時之配置圖，系爭土地規劃為「工業區中心」，性質上屬公共設施用地，乃以105年8月19日南市經區字第1050869307號函（下稱系爭函一）通知臺南市○○地政事務所（下稱○○地政事務所），依產業創新條例（下稱產創條例）第51條規定，於系爭土地之土地標示部其他登記事項欄加註「本標的出售、設定負擔或為其他處分時，應取得工業主管機關核准之證明文件」等文字（下稱系爭註記），○○地政事務所於105年8月30日依囑託辦竣註記登記。其後，上訴人另以系爭土地作倉儲廠房使用，與原規劃使用性質不合，依工業園區各種用地用途及使用規範辦法（下稱規範辦法）第8條規定，以105年10月27日南市經區字第1051078276號函（下稱系爭函二）命被上訴人立即停止違法使用。被上訴人不服系爭函一、系爭函二，循序提起行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及系爭函二，及上訴人應通知○○地政事務所將系爭註記塗銷之給付訴訟。經原審106年度訴字第243號判決駁回後，被上訴人提起上訴，經本院109年度判字第451號判決將原判決廢棄，發回原審更為審理，經原審109年度訴更一字第23號判決：「一、訴願決定關於系爭函二部分及系爭函二均撤銷。二、上訴人應通知○○地政事務所將系爭土地之系爭註記塗銷」（下稱原判決）。上訴人不服，遂提起本件上訴（被上訴人對系爭函一提起撤銷訴訟部分，經原審106年度訴字第243號以其非行政處分，裁定駁回此部分之訴及經本院109年度裁字第1412號裁定抗告駁回確定）。

三、被上訴人起訴主張、上訴人在第一審之答辯，均引用原判決之記載。

01 四、原判決為不利上訴人之判決，係以：

02 上訴人未經臺南市政府依行政程序法第15條規定公告委任權
03 限，自無依產創條例第51條囑託登記機關○○地政事務所為
04 系爭註記之權限，亦無依規範辦法第8條前段命被上訴人立
05 即停止使用之權限，其所為系爭函一及系爭函二即因欠缺事
06 務管轄權而不合法。從而，被上訴人訴請撤銷系爭函二及訴
07 願決定關於系爭函二部分，及上訴人應通知○○地政事務所
08 將系爭土地其他登記事項欄之系爭註記塗銷，均有理由等
09 語，為其論據。

10 五、本院判斷：

11 (一)行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。管
12 轄權非依法規不得設定或變更，此為行政程序法第11條規定
13 之管轄權法定及管轄權恆定原則。至於行政機關得依法規將
14 其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之，則為行政程序
15 法第15條第1項所規定權限委任之管轄權移轉機制，而為管
16 轄權恆定原則之例外，容許原管轄機關基於行政作業需要，
17 在不修正設定管轄權之原始法規之前提下，依法規將原法定
18 賦予之管轄權，以權限移轉之法律行為移轉至所屬下級機關
19 行使。

20 (二)次按地方自治為憲法所保障之制度，憲法於第十章詳列中央
21 與地方之權限，除已列舉事項外，憲法第111條明定如有未
22 列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有
23 一縣性質者則屬於縣，旨在使地方自治團體對於自治區域內
24 之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權。地方自治團
25 體在特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定
26 事務之執行上成為相互合作之實體。從而，地方自治團體為
27 與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關
28 係下，垂直分權，以收因地制宜之效。憲法繼於第十一章第
29 2節設「縣」地方制度之專節規定，分別於憲法第118條、第
30 121條、第128條規定直轄市、縣與市實行自治，以實現住民
31 自治之理念，使地方人民對於地方事務及公共政策有直接參

與或形成之權。憲法增修條文第9條亦係本諸上述意旨而設，地方制度法並據此而制定公布。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。為使地方自治團體得以自我負責處理地方事務，地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限，國家機關自應予以尊重。所謂自主組織權係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位、員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限。地方自治團體於考量地方關係之特殊性及行政之合目的性下轉化抽象規定，具體決定及設置必要的內部組織，透過自主組織權之行使，由其立法機關與行政機關共同形塑地方自治事項之管轄權如何分配。是以中央法律所規定中央及地方主管機關之權限涉及自治事項，地方自治團體本於其對自治事項之立法與執行高權，可依地方自治條例或自治規則自行決定由某層級之特定行政機關作為行政程序法第11條意義下之原管轄機關，而為團體權限之劃分（司法院釋字第498號、第527號解釋理由書參照，並參蕭文生「地方自治團體之自主組織權」，詹鎮榮「地方自治事項之權限委任」）。

- (三)依地方制度法第62條第1項、第2項及第4項規定授權訂定之地方行政機關組織準則第2條規定，可知直轄市之地方行政機關指直轄市政府；另依準則第5條第1項第1款規定：「直轄市政府所屬機關以分二層級為限，其名稱如下：（一）局、處、委員會：一級機關用之。處限於輔助兼具業務性質

之機關用之。(二)處、大隊、所、中心：二級機關用之。」因此，直轄市自治團體若已於自治法規為團體權限之劃分者，原無再依行政程序法第15條第1項規定為權限委任之必要，反之，若未為權限劃分者，直轄市政府基於業務需要，自得依行政程序法第15條規定之要件及程序以權限委任行為將其管轄權移轉至所屬下級機關行使。

(四)關於系爭註記之給付訴訟部分(即原判決主文第2項部分)：

1.產創條例第3條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」第5條規定：「(第1項)直轄市、縣(市)政府得訂定地方產業發展策略；訂定時，應會商各中央目的事業主管機關。(第2項)各中央目的事業主管機關得獎勵或補助直轄市、縣(市)政府，以推動地方產業發展。」依本條立法意旨，可知產業發展經濟事項，不僅是中央各部會之權責，有關地方產業之發展亦屬授予各直轄市、縣(市)辦理之自治事項；另依99年5月12日公布施行之產創條例，為使相關設施之所有及管理得與同條例之規定相符，於該條例第52條第2項規定中央主管機關得移交該工業區予直轄市、縣(市)主管機關接管，並辦理權利變更登記及移交接管事宜之規範意旨，再對照地方制度法第18條第7款規定之直轄市自治事項，可知與產業發展有關之產業園區設置管理為地方自治團體得辦理之經濟服務自治事項。是產創條例第3條之「地方主管機關條款」係我國立法上以最高行政機關代替行政主體之習慣，其規範意義應解為「直轄市」與「縣(市)」公法人本身，僅在表明相關地方自治團體有其管轄權限，故無論是自治事項的確認或團體委辦事項的規定，其均屬「地方自治團體之權限」，從而具有團體權限之地方自治團體，得基於自主組織權，決定其內部執行機關。又產創條例第68條規定：「本條例施行前，依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，適用本條例之規定。」則依臺南市政府組織自治條例第11條第1項第4款：「本府設下列

01 一級機關：……四、經濟發展局。」第2項：「本府所屬一
02 級機關之組織規程另定之。」臺南市政府經濟發展局組織規
03 程第3條第4款：「本局設下列各科、室，分別掌理各有關事
04 項：……四、工業區科：產業園區規劃、編定、開發、招
05 商、土地租售及更新、產業園區廠商管理及服務聯繫、土地
06 管理維護、產業園區開發管理基金之設置與管理等業務。」
07 等規定，可見臺南市業以上開自治法規將工業區管理權限劃
08 歸上訴人管轄。

09 2.次按產創條例第51條規定：「（第1項）中央主管機關或直
10 轄市、縣（市）主管機關開發之產業園區，其公共設施用
11 地及公共建築物與設施，由該產業園區之管理機構代管，並
12 應依下列規定登記。但本條例另有規定者，不在此限：……
13 （第2項）公民營事業開發之產業園區，其公共設施用地及
14 公共建築物與設施之所有權，應無償移轉登記予各該管理機
15 構。但公共設施用地及公共建築物與設施係供不特定對象使
16 用或屬社區範圍內者，其所有權應登記為所在地之直轄市、
17 縣（市）有，並由該直轄市、縣（市）主管機關管理。
18 ……」因此符合上開第2項但書規定之公共設施用地，其所
19 有權固應登記為所在地直轄市、縣(市)所有，然其管理機關
20 則應與產創條例第3條之「地方主管機關條款」作相同解
21 釋，而由該自治團體基於自主組織權決定之內部執行機關。
22 故如臺南市政府未就與產業園區、工業區發展有關之經濟管
23 理事項作權限分配，而仍係由該府自行辦理之前提下，原判
24 決以臺南市政府未依行政程序法第15條第1項規定將權限委
25 任予上訴人為由，認上訴人無工業區管理權限，固非無見。
26 然查，本件上訴人已依上開自治法規受分有關產業發展即與
27 工業園區經濟事項有關之土地管理事項，自具有行政程序法
28 第11條所指之管轄權，則上訴人依產創條例第51條規定囑託
29 ○○地政事務所為系爭註記登記即無欠缺管轄權限。原判決
30 未予詳究，僅查臺南市政府未依行政程序法第15條之規定公
31 告委任權限予上訴人，即認上訴人無基於產創條例主管機關

01 地位得以從事該條例第51條規定囑託○○地政事務所為系爭
02 註記登記之權限，進而為上訴人不利之判決，即有未洽。被
03 上訴人主張產創條例乃基本國策下專屬中央權限，本件非地
04 方自治團體得辦理之自治事項，故僅產創條例第3條指定之
05 地方行政機關有管轄權限，不得以自治法規作行政機關內部
06 事務分配，上訴人未透過行政程序法第15條規定受權限委
07 任，即無產創條例第51條規定之公共設施用地之管理權限，
08 並無可採。上訴意旨指摘原判決就此部分認定上訴人無管轄
09 權限，違背法令，為有理由。

10 (五)關於系爭函二部分(即原判決主文第1項部分)：

11 1.國家之行為如涉及限制人民權利之行使者，其要件應以法律
12 明文定之，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，
13 其授權應符合具體明確之原則。

14 2.產創條例第39條第1項、第5項規定：「（第1項）產業園區
15 得規劃下列用地：一、產業用地。二、社區用地。三、公共
16 設施用地。四、其他經中央主管機關核定之用地。……（第
17 5項）第1項各種用地之用途、使用規範及其他相關事項之辦
18 法，由中央主管機關會商各中央目的事業主管機關定之。」
19 經濟部依產創條例第39條第5項規定訂定規範辦法第8條規
20 定：「工業園區內各種用地，應按所核定之計畫使用；如有
21 違反者，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關應通知
22 當地直轄市、縣（市）政府，依區域計畫法、都市計畫法、
23 建築法或其他相關法規處理。」其規定之地方主管機關條款
24 固應與產創條例第3條之「地方主管機關條款」作相同解
25 釋，得由自治團體基於自主組織權決定內部執行機關，據
26 此，上訴人得依規範辦法第8條執行之事務為「『通知』當
27 地直轄市、縣（市）政府，依區域計畫法、都市計畫法、建
28 築法或其他相關法規處理」，而上訴人依臺南市政府組織自
29 治條例第11條第1項第4款及臺南市政府經濟發展局組織規程
30 第3條分受事務之管轄權限，解釋上均不及於與區域計畫
31 法、都市計畫法及建築法有關之事務，是以上訴人自無從藉

01 由產創條例管轄機關之地位，取得處理與區域計畫法、都市
02 計畫法及建築法有關之事務管轄權限。上訴人復未經臺南市
03 政府依行政程序法第15條規定之要件及程序委任其處理上開
04 事務，為原判決確定之事實，則原判決認上訴人欠缺依規範
05 辦法第8條前段命被上訴人立即停止使用之權限，即無不
06 合。再者，產創條例第39條第5項授權主管機關訂定之規範
07 辦法係以同條第1項各種用地之用途、使用規範及其他相關
08 事項為範圍，其第8條已明定如違反工業園區內各種用地核
09 定之計畫使用之情形時，係由產創條例主管機關通知當地直
10 轄市、縣（市）政府，依區域計畫法、都市計畫法、建築法
11 或其他相關法規處理，足見規範辦法第8條規定本身，尚不
12 足作為直接限制人民權利之依據。至於上訴人如有規範辦法
13 第8條所稱其他相關法規之作用法及其管轄權限，則屬上訴
14 人應循此為適法處理之問題，然系爭函二既僅以規範辦法第
15 8條為處分依據，自有未合。從而系爭函二命被上訴人停止
16 使用系爭土地，即有違誤，原判決撤銷系爭函二及其訴願決
17 定，理由雖未盡相同，惟結論並無二致，仍應予以維持。

18 (六)綜上所述，原判決主文第2項關於系爭註記之給付訴訟部分
19 既有前述違背法令情事並影響判決結果，上訴意旨求予廢棄
20 此部分原判決，為有理由。上訴人雖有處理產創條例第51條
21 之管轄權限，惟尚與其為系爭註記實體合法與否有間，原審
22 未就上訴人囑託○○地政事務所為系爭註記之實體事項予以
23 調查審認，事實尚有未明，本院就此部分無從自行判決，爰
24 將之發回原審法院高等行政訴訟庭更為審理。至原判決主文
25 第1項關於撤銷系爭函二及其訴願決定部分之結論，並無不
26 合，上訴意旨求為廢棄，為無理由，應予駁回。

27 (七)末查依訴願卷附系爭土地登記簿謄本顯示系爭土地於79年11
28 月9日曾註記「所有權移轉登記應檢附主管機關核准文件辦
29 理，依據台南縣政府79年5月18日府建工字第60392號函」
30 (訴願卷第114頁)，上開註記之法令依據為何？被上訴人向
31 ○○公司購買系爭土地時，是否依上開註記辦理？被上訴人

買受取得系爭土地後即無相同註記之原因為何？又系爭土地供○○工業區用地使用時，當時之獎勵投資條例有無公共設施用地之規範，該條例與產創條例就公共設施用地之設定要件與都市計畫或區域計畫之土地管制關聯為何？當時就公共設施用地之權利歸屬或移轉限制有無法令規定之依據？於本件發回後應併查明釐清，附此敘明。

六、據上論結，本件上訴為一部有理由、一部無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第256條第1項、第260條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 9 月 14 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 陳 國 成

法官 王 碧 芳

法官 蔡 如 琪

法官 陳 文 燦

法官 簡 慧 娟

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 112 年 9 月 14 日

書記官 蕭 君 卉